

THE
SENATE
OF
CANADA



LE
SÉNAT
DU
CANADA

FIRST INTERIM REPORT ON THE MAIN ESTIMATES
2004-2005

STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

SIXTH REPORT

Chairman
The Honourable Lowell Murray, P.C.

Deputy Chairman
The Honourable Joseph A. Day

March 2004

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE 2004-2005 ESTIMATES	2
THE GOVERNMENT EXPENDITURE PLAN – AN OVERVIEW	3
CHANGES TO FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND STRUCTURE	5
TWO SETS OF <i>ESTIMATES</i> FOR 2004-2005	7
EXAMINATION OF THE 2004-2005 <i>ESTIMATES</i>	8
A. Department of Justice	8
B. Canadian Tourism Commission	9
C. Industry Canada	10
D. Atlantic Canada Opportunities Agency	10
E. Department of the Solicitor General (Public Safety and Emergency Preparedness)	11
DISCUSSIONS WITH THE HONOURABLE REG ALCOCK, P.C., M.P., PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD	11

INTERIM REPORT ON 2004-2005 ESTIMATES

INTRODUCTION

The *2004-2005 Estimates* were tabled in the Senate on 24 February 2004 and referred for review to the Standing Senate Committee on National Finance. Several meeting dates have been set aside for the review of the *2004-2005 Estimates*, beginning with an initial examination on 9 March 2004. At this meeting, officials of the Treasury Board Secretariat outlined the federal government's planned spending and explained the main features of these *Estimates*. Appearing from the Treasury Board Secretariat was Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure Management and Strategies Sector. He was accompanied by: Ms. Susan Cartwright, Assistant Secretary, Government Operations Sector; Ms. Daphne Meredith, Assistant Secretary, Economic Sector; Mr. Bill Austin, Assistant Secretary, Social and Cultural Sector; and Ms. Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate. In addition to their presentation, which outlined and explained the main features of the *2004-2005 Estimates*, the officials responded to the Committee's initial concerns about the government's planned spending for the new fiscal year.

A second hearing was held on 10 March 2004, at which the Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board, answered additional questions raised by the Senators.

This report is the Committee's First Interim Report on the *2004-2005 Estimates*. The Committee intends to examine certain aspects of these *Estimates* in greater depth at a later date and to submit further reports. The Committee will present a final report on its work before the end of the fiscal year 2004-2005.

THE 2004-2005 ESTIMATES

There are four components to this year's *Estimates*. They include **PART I** – The Government Expenditure Plan, which provides an overview of federal spending by summarising the key elements of the Part II – Main Estimates and by highlighting the major changes. **PART II** – Main Estimates, which is traditionally referred to as the Blue Book, directly supports the Appropriation Act, lists the resources that individual federal departments and agencies require for the upcoming fiscal year. It also identifies the spending authorities and the amounts to be included in subsequent appropriations. Since 1997, **PART III** has been divided into two sections. The *Report on Plans and Priorities* (RPP) provides additional details on more strategically oriented planning and results for each of the departments and agencies. It focuses on outcomes expected from federal government spending activities. The 2004-2005 RPPs are to be tabled in Parliament on 27 May 2004. The *Departmental Performance Report* (DPR) focuses on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the *Report on Plans and Priorities*. The DPRs are normally tabled in Parliament in the fall of each year.

The 2004-2005 *Estimates* present information on both budgetary and non-budgetary spending authorities. Budgetary expenditures include: the cost of servicing the federal public debt; operating and capital expenditures; transfer payments to other levels of government, organizations or individuals; and payments to Crown corporations. Non-budgetary expenditures (i.e., loans, investments and advances) are outlays that represent changes in the composition of financial assets of the Government of Canada.

Of the \$186.1 billion set out in the 2004-2005 *Estimates*, \$121.0 billion, or 65.0%, are statutory expenditures. The remaining \$65.1 billion require Parliamentary approval. In these Estimates, 25 federal departments or agencies plan to spend more than \$1 billion in fiscal year 2004-2005. The three largest budgets belong to the Department of Finance (\$69.1 billion), the Department of Human Resources Development (Social Development) (\$28.6 billion) and the Department of National Defence (\$13.3 billion).

The table beginning on page 1-28 of the 2004-2005 *Estimates*, entitled "Budgetary Main Estimates by Standard Object of Expenditures," divides the spending

plans of all federal departments and agencies among 12 categories of expenditures. The summary enables a quick comparison of spending intentions among the various agents of the federal government. For instance, although the Department of Finance is requesting the largest appropriation, most of its budget (52.5%) is composed of "public debt charges," an item that occurs in no other department's spending plans.

THE GOVERNMENT EXPENDITURE PLAN – AN OVERVIEW

The Minister of Finance's 2003 *Economic and Fiscal Update* sets out the federal government's budgetary expenditure plan that amounts to \$183.3 billion. That plan includes \$147.1 billion in program spending and public debt charges of \$36.2 billion. It should be noted that:

- A number of items do not appear in the *Estimates* because of timing in federal Budget decisions or because they depend on the passage of separate legislation;
- The *Estimates* do not include funds that are set aside within the Government Expenditure Plan for operating contingency purposes or for items that are still subject to Parliamentary or Treasury Board approval.
- The *Estimates* do not include the provisions for the revaluation of federal government assets and liabilities as stipulated in the *Economic and Fiscal Update*.
- Some spending authorities in the *Estimates* are expected to lapse.

Overall, spending in the 2004-2005 *Estimates* has increased by \$10.1 billion relative to the 2003-2004 *Estimates*. Major items that account for this increase include the following:

- (1) Major transfers to other levels of government (\$3.3 billion increase, all in the Department of Finance):
 - \$1.5 billion increase for the new multi-year statutory Health Reform Transfer;
 - \$1.2 billion increase for the Canada Health and Social Transfer;
 - \$0.5 billion increase for increased fiscal equalization payments to the provinces and payments to the territorial governments; and

- \$0.1 billion decrease in recoveries from the Youth Allowance Recovery and Alternative Payments for Standing Programs.
- (2) Major transfers to persons (a net increase of \$1.0 billion):
- \$1.1 billion increase for elderly benefits due to increases in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement payments; and
 - \$0.1 billion decrease for the statutory downward adjustment to the forecast of net Employment Insurance (EI) benefits and offset by increased costs of EI administration as reported in the Consolidated specified purpose account.
- (3) A reduction in public debt charges of \$1.4 billion.
- (4) Direct program spending (\$7.4 billion increase as a result of increases of \$3.7 billion in transfer payments and subsidies, \$0.2 billion in payments to Crown corporations and \$3.5 billion in operating and capital expenditures) including:
- \$1.0 billion increase to ease pressures on the defence budget;
 - \$800 million increase for initiatives in support of the Agricultural Policy Framework;
 - \$600 million increase for development assistance activities;
 - \$600 million increase for public service employee benefit plans;
 - \$500 million increase for grant and scholarship programs;
 - \$500 million increase for on-going programs, including the implementation of the First Nations Management Strategy and the settlement of certain claims and adjustments; and
 - \$400 million increase to support improvement projects under the Border Infrastructure Fund and the Canada Strategic Infrastructure Fund.

An overview of planned federal expenditures is provided in Table I. The information in Table I is organized differently on page 1-2 of the *2004-2005 Estimates*.

Table I

**The Government Expenditure Plan and
Main Estimates 2004-2005*
(In million of dollars)**

Operating and capital expenditures	42,700
Public debt charges	36,200
Elderly benefits	27,900
Canada Health and Social Transfers	20,500
Employment Insurance	15,500
Other transfers and subsidies (net)	24,100
Fiscal equalization	10,900
Other obligations	5,400
Total budgetary Main Estimates	183,300
Adjustments to reconcile with Budget	0
Total budgetary expenditures	183,300

* Forecast expenditures for 2004-2005 are consistent with total planned spending as provided in the 2003 *Economic and Fiscal Update*.

Source: 2004-2005 Estimates, page 1-2.

**CHANGES TO FEDERAL GOVERNMENT
ORGANIZATIONS AND STRUCTURE**

During 2003-2004, the federal government announced a series of reorganizations of the structure of certain federal departments. These changes are listed on pages 1-73 to 1-80 of the 2004-2005 Estimates. While all changes in the federal government's spending plans are of interest to members of the Standing Senate Committee on National Finance, a number of changes that affect the work of the Treasury Board Secretariat are perhaps more significant because of the Committee's long-standing interest in the workings of the Treasury Board Secretariat (TBS) and in all matters that affect the federal public service.

Effective 12 December 2003, the functions and mandate of the Treasury Board Secretariat have been amended. The TBS, which provides advice and support to Treasury Board Ministers, has had its function and structure streamlined to reflect the Treasury Board's focus on ensuring value for money as well as providing oversight of the

financial management functions in federal departments and agencies. The Secretariat also plays a role in ongoing expenditure review.

One change to the operations of the TBS involved adding the Human Resources Modernization Implementation Secretariat, located in the Human Resources Management Office of the TBS, to Schedule I.1 of the *Financial Administration Act* and renaming it the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. The Agency will include the following portions of the TBS:

- The Human Resources Management Office (except the Labour Relation and Compensation Operations Division, the Risk Management (Human Resources) Division, the Pension and Benefits Division, and the Compensation Planning Division);
- The Official Languages Branch;
- The Office of Values and Ethics; and
- The Public Service Integrity Office.

The control and supervision of the new Agency has been transferred from the President of Treasury Board to the President of the Queen's Privy Council for Canada.

Another change to the TBS was to transfer the Chief Information Officer Branch to the Department of Public Works and Government Services.

The Comptroller General was also established as a distinct office in the Treasury Board Secretariat to ensure that federal expenditure plans are sound. The federal government directed that the Comptroller General be given functional authority over, and be involved in, the staffing of the comptroller positions in federal departments and agencies. The departmental comptrollers are directed to approve all departmental spending proposals before they are submitted to Cabinet for approval.

Another change introduced in December 2003 that will affect the work of the Treasury Board Secretariat is the creation of the Expenditure Review Committee. This Cabinet Committee was created to conduct a fundamental review of all federal programs and expenditures to ensure that spending remains under control and closely aligned with the evolving priorities of the federal government. The President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., chairs the Expenditure Review

Committee. The Committee is expected to report on its review of all federal government spending by the fall of 2004. While the Treasury Board will continue to deal with federal government spending proposals and management issues on an ongoing basis, the Expenditure Review Committee will conduct a full-scale review of spending. A secretariat, established within the Treasury Board Secretariat, will provide support to the Expenditure Review Committee.

TWO SETS OF *ESTIMATES* FOR 2004-2005

At the meeting on 9 March 2004, Mr. Joyce informed the Committee that the Treasury Board Secretariat intends to submit revised *2004-2005 Estimates* before the end of June 2004. He gave two reasons for this unusual event. The first reason is that the Secretariat will incorporate the final numbers for the resource discussions that are taking place as a result of the 12 December 2003 restructuring of the federal government's departments and agencies. The second reason is to take the opportunity to incorporate additional spending authorities that may result from the 2004 federal Budget, which this year is being tabled after the current set of *Estimates*. As a result, the revised *Estimates* will more completely reflect the federal government's spending plans and should reduce the need for subsequent *Supplementary Estimates*.

Some Senators questioned whether the Treasury Board Secretariat's new timetable with respect to the *Estimates* would fit with the traditional *Estimates* schedule of Parliament. A specific concern was that, notwithstanding the possibility of a federal election in the spring of 2004, by the time the *Reports on Plans and Priorities* and the revised *2004-2005 Estimates* are made available, the initial *2004-2005 Estimates* will already have been examined by the relevant Parliamentary committees and, according to the rules of the House of Commons, will be deemed to have been reported. Mr. Joyce acknowledged this concern but argued that the Treasury Board Secretariat is attempting to strike a balance between getting the information before Parliament as soon as possible and ensuring that the *Estimates* are accurate.

EXAMINATION OF THE 2004-2005 ESTIMATES

A. Department of Justice

Some Senators questioned the Department of Justice request seeking \$493.8 million under its Vote 1 for "Government Client Services." The request represented an increase of 92.7% over the *2003-2004 Estimates*. Ms. Cartwright explained to the Committee that the increase was related to granting, to the Department of Justice, Parliamentary authority to spend revenues it received from other federal departments and agencies for legal services. According to Ms. Cartwright, following an expenditure and management review conducted by the Treasury Board Secretariat in 2003, it was discovered that the Department of Justice's practice of spending the revenues it received from federal clients resulted in the department spending more than its annual appropriation. In order to address the need for an authority to re-spend these revenues but continue to provide legal services to other federal departments, the Treasury Board Secretariat proposed an interim solution that would see the Department of Justice deposit all recovered revenues to the federal Consolidated Revenue Fund. Only upon proof of deposit would the Department of Justice be able to draw against this increased appropriation. Ms. Cartwright insisted that although this measure does appear in the *2004-2005 Estimates* as an increase to the appropriation for the Department of Justice, the measure is revenue-neutral. It should be noted that Senators first detected this measure in the *Supplementary Estimates (B), 2003-2004*.

In response to questions about the process by which federal departments and agencies recover costs internally, officials from the Treasury Board Secretariat reminded the Committee that the principle of internal cost recovery is one where the federal departments look at whether it is appropriate to charge for particular services rendered. There is currently a schedule of rates that guides federal departments on cost recovery.

Under the rubric of Law and Policy, Department of Justice contributions to the provinces to assist in the operation of legal aid systems has increased 51.6% compared to the *2003-2004 Estimates*. The *2003-2004 Estimates* amount included \$2.5 million for Public Security and Anti-Terrorism (PSAT) Legal Aid. Some Senators

requested more details on this initiative and wished to know whether it was responsible for the increase in contributions to the provinces. Ms. Cartwright responded that, in December 2001, an annual legal aid fund of \$2.5 million was set up to assist jurisdictions in funding legal cases arising from the implementation of the *Anti-terrorism Act* (formerly Bill C-36). The officials confirmed that the PSAT initiative was responsible for most of the increase in contributions to the provinces.

B. Canadian Tourism Commission

Some Senators noted that funding through appropriations for the Canadian Tourism Commission in 2004-2005 is reduced by almost \$5 million compared to the *2003-2004 Estimates*. These Senators wished to know if this reduction reflected federal government confidence that tourism in Canada is rebounding and will remain strong. Ms. Meredith told the Committee that 2004-2005 appropriations for the Canadian Tourism Commission were lower compared to the previous year because the Commission received special one-time injections of funding totalling almost \$16.5 million in 2003-2004 to address the downturn in the tourism sector related to Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Ms. Meredith reported that, according to Canadian Tourism Commission forecasts, most of Canada's major travel markets should grow in 2004, though they will not have a full economic recovery before 2006. Still, some reports warn that lingering concerns over SARS and a strengthening Canadian dollar will continue to pose challenges for Canadian travel markets.

Ms. Meredith also told the Committee that some initiatives aimed at stimulating the Canadian tourism and hospitality sector will continue into 2004-2005. These initiatives include \$1.5 million in marketing funds devoted to the "I Can" domestic campaign, as well as \$1.6 million in marketing funds for the Canadian Tourism Commission's "leisure marketing program" to stimulate the lagging market recovery in the short haul market from American border states.

C. Industry Canada

Some Senators made inquiries with respect to the "Contributions under the Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative," which will receive more than \$72.3 million in 2004-2005 under Industry Canada. Officials from the Treasury Board Secretariat explained that the amount listed in the *2004-2005 Estimates* is the unspent remainder of a \$110 million program that was funded through the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. The appropriation, which has already been approved by Parliament, was not spent in the expected timeframe and has been carried forward into the next fiscal year, a process called "reprofiling." Officials from the Treasury Board Secretariat acknowledged that the information contained in these *Estimates* was insufficient for Senators to ascertain that the \$72.3 million had already been approved by Parliament. The officials offered to re-examine how the Treasury Board Secretariat might further improve their presentation of this type of information. The officials were unable to provide Senators with details of how much was actually distributed to the various regions in 2003-2004 and how much was expected to be distributed for 2004-2005. Ms. Meredith promised to send this information to the Committee at a later date.

D. Atlantic Canada Opportunities Agency

In response to questions on the Atlantic Canada Opportunities Agency's (ACOA) request for new appropriations of \$30 million to provide a contribution for the Saint John Shipyard Adjustment Initiative, Ms. Meredith replied that the program was established in 2003 to close and redevelop the Saint John Shipyard site for long-term economic use. According to Ms. Meredith, the initiative is made up of two separate programs. The first is an \$8 million redevelopment program to prepare the site for another industrial activity. The second is a \$22 million industrial diversification program to facilitate the transition to the new activity. Ms. Meredith was not certain whether the federal government was the sole contributor to the project, but made it clear that the province of New Brunswick was not providing any funding.

Another question raised by Senators was related to the ACOA and the Enterprise Cape Breton Corporation. Some Senators asked why \$520,000 in loan

repayments, interest and other income was being debited from Enterprise Cape Breton Corporation's budgetary requirements without an offsetting credit appearing anywhere else under the ACOA. The officials from the Treasury Board Secretariat were unsure where these offsetting loan arrangements appeared in these *Estimates* but agreed to respond to the Committee at a later date.

**E. Department of the Solicitor General
(Public Safety and Emergency Preparedness)**

Some Senators made inquiries about the amount the Canadian Firearms Centre would be spending on professional and special services and who the recipients of these contracts would be. These Senators also wished to know what revenues the Canadian Firearms Centre would be generating to offset some of the costs. Ms. Cartwright reported that the professional services budget is expected to be approximately \$54 million in the 2004-2005 *Estimates*, largely in support of two contracts for technology systems that enable registration and licensing work. Smaller amounts from the professional services budget will fund a wide range of other services, similar to other federal departments and agencies, such as translation. Due to time limitations, the officials from the Treasury Board Secretariat undertook to send greater details about the suppliers of these professional services and the revenues the Canadian Firearms Centre is expected to generate.

**DISCUSSIONS WITH THE HONOURABLE REG ALCOCK, P.C., M.P.,
PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD**

In his opening remarks to the Committee, Minister Alcock spoke about the altered structure of the Treasury Board Secretariat following the transfer of certain federal program-related items, such as the Official Languages Branch, the Office of Values and Ethics, the Public Service Integrity Office and the Human Resources Management Office, to the Privy Council Office. Minister Alcock outlined the mandate of the Treasury Board, which now includes re-establishing a distinct Comptroller General Office and a system of comptrollership in Canada, chairing the federal Cabinet's

Expenditure Review Committee and maintaining the labour-management function at this time. In addition to these responsibilities, the Treasury Board will be undertaking three studies relating to: (1) the governance of Crown corporations, (2) the provisions of the *Financial Administration Act*, and (3) the responsibilities and accountabilities of federal Ministers and senior public servants. The Minister indicated that Professor Donald Savoie would be invited to the Treasury Board Secretariat as this year's Simon Reisman Fellow and would assist and advise senior officials on these issues.

With respect to expenditure review, Minister Alcock outlined the components of the process to Senators. First, similar to program review, federal departments are to be assessed against a set of criteria. A second set of criteria will look at the sustainability of certain changes. Finally, departmental activities will be reviewed horizontally – that is, services that are delivered by a number of federal departments to certain client groups will be evaluated for their accountability and the value they provide. This third review applies to operational activities (e.g. procurement, asset management, contracting services, etc.) as well as to federal government programs. The Minister informed the Committee that a report on these reviews would be released in November or December 2004.

Senators were interested in a number of items relating to these *Estimates* as well as to the changes to the Treasury Board structure. For instance, Minister Alcock was asked to explain the timing of the release of the *Estimates*, specifically the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004 and the 2004-2005 *Estimates*, which are to be revised later in the year. Some Senators were concerned that the timing of these documents was a result of political considerations rather than for the purpose of providing Parliamentarians with needed information. Minister Alcock responded that the unusual timing of recent *Estimates* documents and the forthcoming release of revised 2004-2005 *Estimates* reflects the substantial changes that have recently taken place within the federal government. The Committee was assured that the revised 2004-2005 *Estimates* are intended to provide greater accuracy following the adjusted resource allocations among federal departments.

Some Senators raised the issue of the Treasury Board Secretariat's role in federal public service modernization. Specifically, Minister Alcock was asked how much

support the Treasury Board Secretariat would be providing to the initiative of eliminating geographic boundaries in recruitment and hiring for the federal public service. Minister Alcock reminded the Committee that, although he had had some involvement in this matter, issues relating to Bill C-25 (the Public Service Modernization Act) were now the responsibility of the President of the Privy Council for Canada and the Public Service Commission. It was further explained that, while electronic recruitment would allow for a broadening of the selection area, there were practical limitations to maintaining a national area of selection. In the absence of geographical limitations, the number of applications for a position would lead to excessive costs, which, consequentially, would limit resources for other programs.

Some Senators questioned the extent and haste of structural changes being undertaken by the federal government. Other Senators expressed concerns that Parliament had not been consulted or informed before such a significant reorganization took place. Minister Alcock responded by noting that the demands on the federal government to be more responsive and more efficient were increasing tremendously. Therefore, the means and process by which government services are delivered had to be re-evaluated and modified to meet those demands. According to Minister Alcock, expenditure review would assist in this re-evaluation.

The topic of expenditure review was of great interest to some Senators. Minister Alcock was asked how much the review would cost and what the Canadian public should expect as a result of this review. Some Senators also wished to know if the expenditure review would prevent unforeseen escalations of cost, such as with the Canadian Firearms program, or malfeasance, such as with the sponsorship scandal. In response, Minister Alcock told the Committee that while he was unable to give Senators an overall cost, this cost would be revealed in the 2004 federal Budget. Discussions on the results of the review and how to avoid repeating the experience of the firearms program led to the issue of comptrollership. Minister Alcock acknowledged the difficulty of imposing a form of comptrollership that enables the identification and correction of problems at an early stage but at the same time allows Deputy Ministers to run, and be accountable for, their own departments. The Minister also warned that greater levels of control must not interfere with the responsiveness of federal departments and their ability to deliver services.

In response to some Senators' concerns about the possibility of too much supervision of the activities of managers, Minister Alcock made it clear that federal departments lack a system of detecting problems, but that developing the appropriate system would be a significant challenge. Some Senators were interested in how the Treasury Board Secretariat would be evaluating the governance of Crown corporations. Minister Alcock explained that the Treasury Board Secretariat was still in the process of determining how the study on Crown governance would proceed and did not have a definite answer at this time.

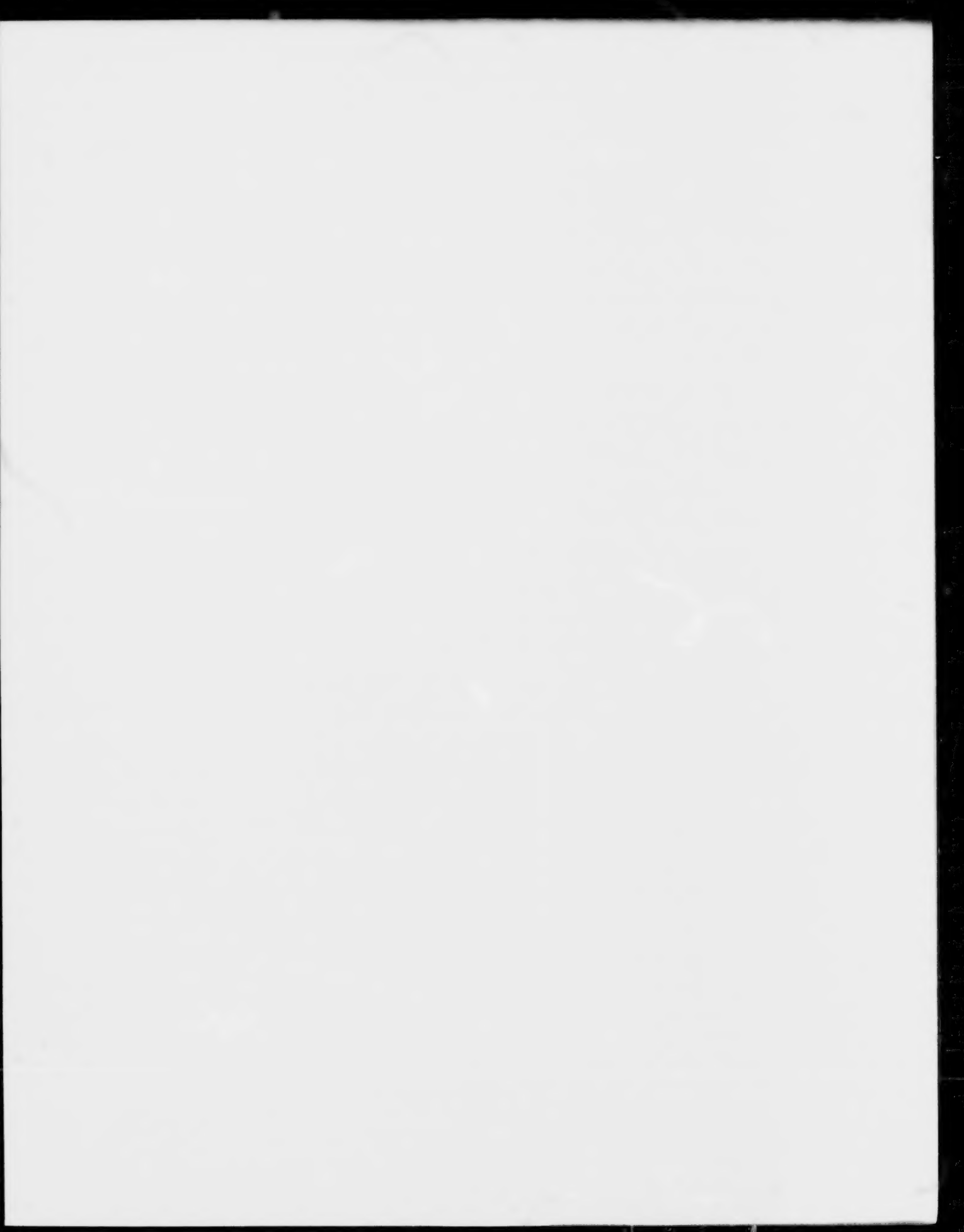
Some Senators observed that the Privy Council Office appeared to be directly addressing initiatives from other federal departments, such as Aboriginal programs. These Senators wished to know if this situation represented a trend of increasing concentration of power with the Prime Minister on certain initiatives. Minister Alcock acknowledged that there appeared to be a concentration of decision-making power on a few very specific issues, and argued that this situation was occurring because the Prime Minister wished to see rapid progress on these issues, with the Privy Council Office most likely acting as a "point of decision." Nevertheless, Minister Alcock told the Committee that this situation was not a sign that the Prime Minister would be taking on an increasing role in the management of federal departments at the expense of federal Ministers. Minister Alcock did not feel that the recent restructuring of the federal government would lead to a greater concentration of power in the Privy Council Office.

Some Senators wished to have information on the federal government's intentions regarding whistle-blowing legislation. Minister Alcock told Senators that the federal government did plan to draft a whistle-blowing bill, but that this responsibility lay with the Privy Council Office.

Some Senators revisited the issue of federally created independent foundations and asked for comments on their governance and scrutiny. Minister Alcock told the Committee that while he saw value in the use of independent foundations when the federal government wishes to examine and address problems that require a level of expertise, perhaps the reason for the extensive use of independent foundations was increasing distrust of the public sector in the delivery of public services.

Minister Alcock concluded the discussion on the topic of value for money and the challenge of determining what that means in each case. Some Senators agreed that the

value of certain federal government goods and services is difficult to quantify and that the Auditor General of Canada may not always be the best evaluator of such goods and services.



THE
SENATE
OF
CANADA



LE
SÉNAT
DU
CANADA

PREMIER RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE BUDGET
DES DÉPENSES
2004-2005

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

SIXIÈME RAPPORT

Président
L'honorable Lowell Murray, C.P.

Vice-président
L'honorable Joseph A. Day

mars 2004

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i>	2
LE PLAN DE DÉPENSES – APERÇU	3
CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	6
DEUX VERSIONS DU <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i> DE 2004-2005	7
EXAMEN DU <i>BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES</i>	8
A. Ministère de la Justice.....	8
B. Commission canadienne du tourisme.....	9
C. Industrie Canada.....	10
D. Agence de promotion économique du Canada atlantique.....	11
E. Ministère du solliciteur général (Sécurité publique et Protection civile).....	11
ENTRETIEN AVEC L'HONORABLE REG ALCOCK, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR	12

RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES DE 2004-2005

INTRODUCTION

Le Budget des dépenses de 2004-2005 a été déposé au Parlement le 24 février 2004 et a été renvoyé pour examen au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Plusieurs dates ont été prévues pour les séances consacrées à l'étude de ce Budget, la première étant une étude préliminaire, le mardi 9 mars 2004. Lors de cette première rencontre, des représentants du Conseil du Trésor ont présenté le plan de dépenses du gouvernement et expliqué les principales caractéristiques du nouveau Budget. Ont comparu au nom du Conseil du Trésor M. Mike Joyce, secrétaire adjoint au Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, accompagné de M^{me} Susan Cartwright, secrétaire adjointe au Secteur des opérations gouvernementales, M^{me} Daphne Meredith, secrétaire adjointe au Secteur des programmes économiques, M. Bill Austin, secrétaire adjoint au Secteur des programmes sociaux et culturels, et M^{me} Laura Danagher, directrice exécutive de la Division des opérations et prévisions de dépenses. En plus de faire une présentation sur les principales caractéristiques du nouveau Budget, les représentants ont répondu aux premières questions du Comité concernant le plan de dépenses du gouvernement pour le nouvel exercice.

Une deuxième séance a eu lieu le 10 mars 2004, à laquelle l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a répondu à d'autres questions soulevées par les sénateurs.

Il s'agit du premier rapport intérimaire du Comité sur le Budget principal des dépenses de 2004-2005. Le Comité a l'intention par la suite d'approfondir son examen de certains aspects du Budget et de déposer d'autres rapports intérimaires. Il présentera un rapport final de ses travaux avant la fin de l'exercice 2004-2005.

LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

Le Budget de cette année se compose de quatre éléments : la **PARTIE I** – Plan des dépenses du gouvernement, qui donne un aperçu des dépenses fédérales en résumant les éléments clés du Budget principal des dépenses et en mettant en évidence les principaux changements. La **PARTIE II** – Budget principal des dépenses, qui est couramment appelé le livre bleu, appuie directement la *Loi de crédits* et énumère les ressources dont les divers ministères et organismes fédéraux ont besoin pour l'exercice à venir. Il donne aussi les autorisations de dépenser et les montants qui doivent figurer dans les crédits à venir. Depuis 1997, la **PARTIE III** est divisée en deux parties. Le Rapport sur les plans et les priorités (PPR) fournit de plus amples détails sur une planification plus stratégique et les résultats de chacun des ministères et organismes. Il met l'accent sur les résultats attendus des dépenses du gouvernement. Les PPR de 2004-2005 doivent être déposés au Parlement le 27 mai 2004. Le Rapport ministériel sur le rendement (RMR), quant à lui, rend compte des résultats en faisant rapport des réalisations en fonction du rendement attendu et des engagements en matière de résultats énoncés dans le Rapport sur les plans et les priorités. Les RMR sont normalement déposés à l'automne.

Le Budget principal des dépenses présente de l'information sur les autorisations de dépenser budgétaires et non budgétaires. Les dépenses budgétaires comprennent les frais de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital; les paiements de transfert à d'autres ordres de gouvernement, à des organisations ou à des particuliers, et les paiements aux sociétés d'État. Les dépenses non budgétaires (prêts, placements et avances) sont des dépenses qui représentent des changements dans la composition des actifs financiers du gouvernement du Canada.

Sur les 186,1 milliards de dollars prévus dans le Budget principal des dépenses, 121 milliards, soit 65 p. 100, sont des dépenses législatives. Pour le solde, soit 65,1 milliards de dollars, l'approbation du Parlement est nécessaire. D'après ce budget, 25 ministères et organismes prévoient dépenser plus d'un milliard de dollars pendant l'exercice 2004-2005. Les trois budgets les plus importants sont ceux du ministère des Finances (69,1 milliards de dollars), du ministère du Développement des ressources humaines (28,6 milliards de dollars) et du ministère de la Défense nationale (13,3 milliards de dollars).

Le tableau qui commence à la page 1-28 de la Partie II du Budget des dépenses de 2004-2005, intitulé « Budgétaire du Budget principal des dépenses par article courant de dépense » constitue un excellent point de départ pour un examen général du Budget principal des dépenses. Il divise les plans de dépenses de tous les ministères et organismes fédéraux et les répartit dans 12 catégories de dépense. Le résumé que fournit le tableau permet une comparaison rapide des intentions des divers agents du gouvernement fédéral en matière de dépenses. Par exemple, même si le ministère des Finances est celui qui demande les crédits les plus importants, la majeure partie de son budget (52,5 p. 100) est absorbée par le « Service de la dette publique », poste qui ne se retrouve dans le plan de dépenses d'aucun autre ministère.

LE PLAN DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT – APERÇU

La Mise à jour économique et financière du ministre des Finances du 3 novembre 2003 fait état du plan de dépenses budgétaires du gouvernement, dont le montant s'élève à 183,3 milliards de dollars. Ce plan prévoit des dépenses de programme de 147,1 milliards de dollars, ainsi que des frais de service de la dette s'élevant à 36,2 milliards de dollars.

- Un certain nombre d'éléments ne figurent pas dans le Budget fédéral des dépenses à cause du moment où sont prises les décisions sur le Budget ou parce qu'ils dépendent de l'adoption d'une loi distincte.
- Le Budget des dépenses ne comprend pas les fonds réservés dans le Plan de dépenses du gouvernement pour différentes éventualités ou pour des dépenses qui n'ont pas encore reçu l'approbation du Parlement ou du Conseil du Trésor.
- Le Budget des dépenses ne comporte pas de disposition pour la réévaluation de l'actif et du passif du gouvernement fédéral, prévue dans la Mise à jour économique et financier.
- Certaines autorisations de dépenser qui figurent dans le Budget des dépenses doivent normalement devenir périmées.

Les dépenses budgétaires prévues dans le Budget principal des dépenses de 2004-2005 ont augmenté, en tout, de 10,1 milliards de dollars par rapport au Budget principal des dépenses de 2003-2004. Les principales causes de cette augmentation sont les suivantes :

- 1) Principaux transferts (augmentation de 3,3 milliards de dollars – consignée en entier au ministère des Finances) à d'autres ordres de gouvernement, par exemple :
 - une augmentation de 1,5 milliard de dollars pour le nouveau transfert législatif pluriannuel lié à la réforme des soins de santé;
 - une augmentation de 1,2 milliard de dollars pour le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux;
 - une augmentation de 0,5 milliard de dollars pour des paiements de péréquation accrus aux provinces et les paiements aux gouvernements territoriaux;
 - une diminution de 0,1 milliard de dollars lié à la diminution des allocations recouvrées au moyen du Recouvrement ayant trait aux allocations aux jeunes et des Paiements de remplacement au titre de programmes permanents.
- 2) Principaux transferts aux particuliers (augmentation nette de 1 milliard de dollars) :
 - une augmentation de 1,1 milliard de dollars pour les prestations aux aînés en raison de la hausse des prestations de Sécurité de la vieillesse et des paiements du Supplément de revenu garanti (ministère du Développement des ressources humaines (Développement social));
 - une réduction de 0,1 milliard de dollars liée à l'ajustement législatif à la baisse des prévisions relatives aux prestations nettes de l'assurance-emploi, annulée par le coût accru des frais d'administration de l'assurance-emploi, comme il est précisé dans le Compte à fins déterminées consolidé.
- 3) Diminution de 1,4 milliard de dollars des frais du service de la dette.
- 4) Augmentation de 7,4 milliards de dollars en dépenses directes au titre de programmes : 3,7 milliards de dollars pour les paiements de transfert et subventions; 0,2 milliard aux sociétés d'État; 3,5 milliards en dépenses de fonctionnement et en dépenses en capital. Voici quelques postes d'importance :
 - une augmentation de 1 milliard de dollars pour atténuer les pressions qui s'exercent sur le budget de la défense (Défense nationale);

- une augmentation de 800 millions de dollars pour des initiatives à l'appui du Cadre stratégique pour l'agriculture;
- une augmentation de 600 millions de dollars pour l'Agence canadienne de développement international;
- une augmentation de 600 millions de dollars pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des fonctionnaires;
- une augmentation de 500 millions de dollars à l'appui des programmes de subventions et de bourses;
- une augmentation de 500 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de programmes permanents;
- une augmentation de 400 millions de dollars au Bureau de l'infrastructure du Canada.

Le tableau I, ci-dessous, donne un aperçu des dépenses fédérales prévues. L'information qui s'y trouve est structurée différemment à la page 1-2 du Budget des dépenses de 2004-2005.

Tableau I

**Plan de dépenses du gouvernement et
Budget principal des dépenses, 2004-2005***
(en millions de dollars)

Fonctionnement et capital	42 700
Frais du service de la dette	36 200
Prestations pour les aînés	27 900
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	20 500
Assurance-emploi	15 500
Autres paiements de transfert et subventions (net)	24 100
Péréquation	10 900
Autres obligations	5 400
Montant total-budgétaire du Budget principal des dépenses	183 300
Ajustements-rapprochement avec le Plan budgétaire	0
Montant total des dépenses budgétaires	183 300

* Les prévisions de dépenses pour 2004-2005 sont conformes aux dépenses totales prévues dans la *Mise à jour économique et financière* 2003.

Source : Budget des dépenses de 2004-2005, page 1-2.

CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En 2003-2004, le gouvernement fédéral a annoncé, dans le cadre du Budget des dépenses de 2003-2004, une série de réorganisations touchant la structure de certains ministères, qui ont des répercussions sur le Budget principal des dépenses de 2004-2005. Ces changements sont énumérés aux pages 1-79 à 1-87. Bien que tous les changements apportés aux plans de dépenses du gouvernement intéressent les sénateurs, il y a deux éléments touchant le travail du Secrétariat du Conseil du Trésor qui revêtent peut-être plus d'importance aux yeux des membres du Comité sénatorial permanent des finances nationales. En effet, au fil des années, le Comité a toujours porté un intérêt particulier au fonctionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor et à tout ce qui concerne la fonction publique.

À compter du 12 décembre 2003, les fonctions et le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor ont été modifiés. Le SCT est maintenant chargé de conseiller et de soutenir les membres du Conseil du Trésor dans leur rôle qui consiste à assurer l'optimisation des ressources et à superviser les fonctions de gestion financière dans les ministères et organismes. Le Secrétariat joue également un rôle de soutien des activités que réalise le Comité d'examen des dépenses, qui relève du Cabinet.

Le fonctionnement du SCT a été modifié notamment par l'ajout du Secrétariat à la mise en oeuvre de la modernisation de la gestion des ressources humaines (qui relève du Bureau de la gestion des ressources humaines du SCT) à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, sous le nouveau nom d'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. L'Agence comprendra les éléments suivants du SCT :

- le Bureau de la gestion des ressources humaines (à l'exception de la Division des relations de travail et des opérations de rémunération, de la Division de la gestion du risque (Ressources humaines), de la Division des pensions et avantages sociaux et de la Division de la planification de la rémunération);
- la Direction des langues officielles;
- le Bureau des valeurs et de l'éthique;
- le Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Le contrôle et la supervision de la nouvelle Agence passe du président du Conseil du Trésor au président du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le SCT a aussi subi un autre changement, soit le transfert de la Direction du dirigeant principal de l'information au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Le gouvernement a aussi fait du Bureau du contrôleur général un bureau distinct à l'intérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor, afin qu'il veille à la saine planification des dépenses. Le gouvernement a aussi décidé que le contrôleur général détiendra l'autorité fonctionnelle sur la dotation des postes de contrôleurs dans les ministères et organismes fédéraux, et qu'il participera à cette dotation. Les contrôleurs ministériels doivent approuver toutes les propositions de dépenses de leur ministère ou organisme avant qu'elles soient soumises à l'approbation du Cabinet.

Un autre changement apporté en décembre 2003, qui aura une incidence sur le fonctionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor, est la création du Comité d'examen des dépenses. Ce comité du Cabinet entreprendra une révision exhaustive de l'ensemble des dépenses et des programmes afin de veiller à ce que les dépenses restent contenues et qu'elles suivent de près l'évolution des priorités du gouvernement. Le président du Conseil du Trésor, l'honorable Reg Alcock, préside ce comité qui doit présenter d'ici l'automne 2004 son rapport sur l'examen de toutes les dépenses du gouvernement. Même si le Conseil du Trésor continuera de s'occuper de façon courante des propositions de dépenses du gouvernement et des questions de gestion, le Comité d'examen des dépenses se livrera à un examen approfondi de toutes les dépenses. Ce comité pourra aussi compter sur l'appui d'un secrétariat, établi au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor.

DEUX VERSIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES DE 2004-2005

À la réunion du 9 mars 2004, M. Joyce a informé le Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor a l'intention de présenter, d'ici la fin juin 2004, une version révisée du Budget principal des dépenses de 2004-2005. Deux raisons expliquent cet événement inhabituel : en premier lieu, la révision permettra au Secrétariat d'intégrer les montants finaux en vue des discussions sur les ressources qui sont en cours à la suite de la restructuration des

ministères et organismes du gouvernement fédéral réalisée le 12 décembre 2003. En deuxième lieu, la révision permettra de profiter de l'occasion pour incorporer les autorisations de dépenser supplémentaires qui pourraient découler du budget du ministre des Finances, budget qui, cette année, est déposé après la version actuelle du Budget principal des dépenses. Par conséquent, le Budget révisé donnera une image plus complète des plans de dépenses du gouvernement, ce qui réduira la nécessité de présenter par la suite des Budgets supplémentaires des dépenses.

Certains sénateurs se sont demandés si le nouveau calendrier du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la présentation du Budget coïncidera avec le calendrier habituel des deux chambres du Parlement. En effet, abstraction faite de la possibilité d'élections fédérales au printemps, d'ici à ce que les Rapports sur les plans et les priorités et la deuxième version du Budget soient disponibles, les comités parlementaires compétents auront examiné la première version du Budget principal des dépenses de 2004-2005, lequel, selon les règles de la Chambre des communes, sera réputé avoir fait l'objet d'un rapport. M. Joyce est bien conscient de cette préoccupation mais affirme que le Secrétariat du Conseil du Trésor cherche à atteindre l'équilibre entre la présentation d'information au Parlement le plus tôt possible et le dépôt d'un Budget exact.

EXAMEN DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

A. Ministère de la Justice

La demande du ministère de la Justice d'obtenir 493,8 millions de dollars en vertu du crédit 1 « Services aux clients gouvernementaux » a retenu l'attention de certains sénateurs. En effet, la demande représente une augmentation de 92,7 p. 100 par rapport au Budget principal de dépenses de 2003-2004. M^{me} Susan Cartwright, secrétaire adjointe au Secteur des opérations gouvernementales, a expliqué au Comité que l'augmentation est attribuable au fait que le ministère de la Justice a reçu l'autorisation parlementaire de dépenser les revenus provenant d'autres ministères et organismes fédéraux services juridiques fournis. Selon M^{me} Cartwright, un examen des dépenses et de la gestion réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2003 a révélé que la pratique du ministère de la Justice de dépenser les revenus perçus auprès des clients fédéraux avait pour effet que le ministère

dépensait plus que son crédit annuel. Pour répondre à ce besoin d'une autorisation de dépenser de nouveau ces revenus, sans arrêter de fournir des services juridiques à d'autres ministères fédéraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé une solution provisoire : le ministère de la Justice déposera tous les revenus recouvrés dans le Trésor et pourra retirer des fonds sur ce crédit accru, sur preuve de dépôt. M^{me} Cartwright insiste sur le fait que même si cette mesure a l'apparence d'une augmentation du crédit du ministère de la Justice dans le Budget principal des dépenses de 2004-2005, la mesure est en fait sans répercussion sur les revenus. Il convient de souligner que les sénateurs ont remarqué cette mesure pour la première fois dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2003-2004.

Aux questions sur le processus par lequel les ministères et organismes fédéraux recouvrent les coûts à l'interne, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont souligné au Comité que le principe du recouvrement interne des coûts suppose que les ministères fédéraux déterminent s'il convient de facturer les services rendus. Il existe d'ailleurs actuellement un barème des taux pour guider les ministères fédéraux à ce chapitre.

Sous la rubrique Droit et orientation, on constate que les contributions que verse le ministère de la Justice aux provinces pour aider au fonctionnement des systèmes d'aide juridique ont augmenté de 51,6 p. 100 par rapport au Budget principal des dépenses de 2003-2004. Celui-ci comprenait 2,5 millions de dollars pour l'aide juridique en Sécurité publique et lutte contre le terrorisme. Certains sénateurs ont demandé plus de renseignements à ce sujet et voulaient savoir si cette mesure était la cause de l'augmentation des contributions aux provinces. M^{me} Cartwright a répondu qu'en décembre 2001, un fonds annuel d'aide juridique de 2,5 millions de dollars a été créé pour aider les administrations à financer les causes juridiques découlant de la mise en œuvre de la *Loi antiterroriste* (l'ancien projet de loi C-36). Les représentants ont confirmé que la majeure partie de l'augmentation des contributions aux provinces est attribuable au projet d'aide juridique en Sécurité publique et lutte contre le terrorisme.

B. Commission canadienne du tourisme

Quelques sénateurs ont fait remarquer que les crédits affectés à la Commission canadienne du tourisme en 2004-2005 sont en baisse de près de 5 millions de dollars comparativement au Budget de 2003-2004. Ils ont demandé si cette réduction traduisait la

confiance du gouvernement fédéral dans la reprise du tourisme au Canada et dans le maintien de cette tendance. M^{me} Daphné Meredith, secrétaire adjointe du Secteur des programmes économiques au Secrétariat du Conseil du Trésor, a dit au Comité que les crédits versés en 2004-2005 à la Commission canadienne du tourisme étaient inférieurs aux chiffres de l'année précédente parce que la Commission avait reçu des injections ponctuelles totalisant près de 16,5 millions de dollars en 2003-2004 pour faire face aux difficultés qu'a connues le secteur du tourisme à cause du Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). M^{me} Meredith a signalé que selon les prévisions de la Commission canadienne du tourisme, la plupart des grands marchés canadiens du voyage devraient connaître une certaine croissance en 2004 même s'il faudra attendre 2006 pour une pleine relance dans ce secteur. Une mise en garde s'impose selon certaines sources à savoir que les craintes persistantes au sujet du SRAS et le raffermissement du dollar canadien continueront de nuire au marché canadien du voyage.

M^{me} Meredith a également dit au Comité que certaines initiatives visant à stimuler le secteur canadien du tourisme et de l'accueil se poursuivront en 2004-2005, notamment les fonds de commercialisation de 1,5 million de dollars consacrés à la campagne nationale *Ici au Canada* ainsi que les fonds de commercialisation de 1,6 million de dollars pour le programme de commercialisation des loisirs de la Commission canadienne du tourisme qui vise à stimuler la reprise du marché dans le secteur du transport de courte distance entre le Canada et les États frontaliers américains.

C. Industrie Canada

Certains sénateurs ont posé des questions au sujet des contributions relatives à l'industrie du bois d'œuvre et à l'Initiative d'adaptation économique des collectivités, qui recevra plus de 72,3 millions de dollars en 2004-2005 par l'entreprise du ministère de l'Industrie. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que la somme figurant dans le Budget de 2004-2005 est le solde non dépensé d'un programme de 110 millions de dollars qui a été financé à même le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2003-2004. L'affectation de crédits, qui a déjà été approuvée par le Parlement, n'a pas été dépensée dans la période prévue et a été reportée à l'année financière suivante. Les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor ont reconnu que l'information contenue dans le Budget ne suffisait pas à convaincre les sénateurs que les 72,3 millions de dollars avaient déjà été approuvés par le Parlement. Les représentants ont offert de réexaminer comment le

Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait mieux améliorer la présentation de ce type d'information. Les représentants ont par ailleurs été incapables de donner des détails aux sénateurs quant à la ventilation de cette somme entre les diverses régions en 2003-2004 et la somme que l'on s'attend à distribuer en 2004-2005. M^{me} Meredith a promis d'envoyer cette information au Comité plus tard.

D. Agence de promotion économique du Canada atlantique

En réponse aux questions posées sur la demande présentée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) pour solliciter de nouveaux crédits de 30 millions de dollars afin de verser une contribution à la Mesure d'adaptation du chantier naval de Saint John, M^{me} Meredith a répondu que le programme a été créé en 2003 pour fermer le chantier naval de Saint John et redéfinir sa vocation économique à long terme. Selon M^{me} Meredith, le projet contient deux programmes distincts. Le premier consiste en un programme de conversion de 8 millions de dollars pour donner au chantier une autre vocation industrielle. Le second est un programme de diversification industrielle de 22 millions de dollars qui vise à faciliter la transition à cette nouvelle activité. M^{me} Meredith n'était pas certaine si le gouvernement fédéral était le seul bailleur de fonds du projet mais a précisé que la province du Nouveau-Brunswick n'y contribuait pas.

Une autre question concernait l'APECA et l'Entreprise Cap-Breton. Certains sénateurs ont demandé pourquoi la somme de 520 000 \$ en remboursement de prêts, en intérêts et autres revenus était débitée des besoins budgétaires de l'Entreprise Cap-Breton sans qu'un crédit compensatoire figure ailleurs sous l'APECA. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ne savaient pas avec certitude où ces arrangements figuraient dans le *Budget* mais a convenu de répondre au comité plus tard.

E. Ministère du solliciteur général (Sécurité publique et Protection civile)

Quelques sénateurs ont posé des questions au sujet de la somme que le Centre canadien des armes à feu consacrerait aux services professionnels et spéciaux et aux récipiendaires de ces contrats. Les sénateurs voulaient également savoir quelles recettes le Centre canadien des armes à feu générerait pour éponger certains coûts. M^{me} Cartwright a signalé que le budget des services professionnels se situerait autour de 54 millions de dollars dans le Budget de 2004-2005 et serait principalement consacré à deux contrats concernant des

systèmes de pointe pour l'immatriculation et la délivrance des permis. Des portions moins importantes du budget des services professionnels serviront à financer une foule d'autres services, au même titre que les autres ministères et organismes fédéraux, comme la traduction. En raison des limites de temps, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont promis de faire parvenir plus de détails sur les fournisseurs de ces services professionnels et sur les recettes que le Centre canadien des armes à feu est censé générer.

ENTRETIEN AVEC L'HONORABLE REG ALCOCK, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Dans ses propos préliminaires adressés au Comité, le ministre Alcock a parlé de la structure du Secrétariat du Conseil du Trésor qui a été remaniée par suite du transfert au Bureau du Conseil privé de certains programmes comme la Direction des langues officielles, le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique et le Bureau de gestion des ressources humaines. Le ministre Alcock a exposé le mandat du Conseil du Trésor, qui consiste maintenant à rétablir la fonction de contrôleur général et un système de contrôle au Canada, à présider le Comité d'examen des dépenses et à poursuivre la fonction patronale-syndicale. Outre ces responsabilités, le Conseil du Trésor entreprendra trois études concernant : (1) la gouvernance des sociétés d'État, (2) les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et (3) les responsabilités et obligations de rendre des comptes des ministres fédéraux et des hauts fonctionnaires. Le ministre a révélé que le professeur Donald Savoie serait invité au Secrétariat du Conseil du Trésor à titre de boursier Simon Reisman de cette année et qu'il aiderait et conseillerait les hauts fonctionnaires sur ces questions.

Quant à l'examen des dépenses, le ministre a exposé les éléments du processus aux sénateurs. Premièrement, à l'instar de l'examen des programmes, les ministères fédéraux doivent être évalués au regard d'une série de critères. Une autre série de critères portera sur la viabilité de certains changements. Enfin, les activités des ministères seront examinées à l'horizontale, c'est-à-dire que les services qui sont offerts par un certain nombre de ministères fédéraux à certains groupes clients seront évalués du point de vue de la reddition de comptes et de la valeur qu'ils apportent. Ce troisième regard porte sur les activités opérationnelles (par exemple les achats, la gestion des biens, les services de sous-traitance, etc.) ainsi que sur les

programmes du gouvernement fédéral. Le ministre a informé le Comité qu'un rapport sur ces examens sera rendu public en novembre ou décembre 2004.

Les sénateurs ont fait part de leur intérêt pour un certain nombre de points concernant le Budget ainsi que pour les modifications apportées à la structure du Conseil du Trésor. Par exemple, on a demandé au ministre Alcock des explications sur le moment de parution du Budget, plus particulièrement le Budget supplémentaire (A) de 2003-2004 et le Budget de 2004-2005, qui doivent être révisés plus tard dans l'année. Certains sénateurs ont déploré que le moment de parution de ces documents tenait davantage à des considérations politiques qu'à la nécessité d'informer les parlementaires. Le ministre a répondu que la date inhabituelle de parution des récents documents du Budget et la parution prochaine du Budget révisé de 2004-2005 étaient simplement le reflet des changements importants que vient de subir le gouvernement fédéral. Le ministre a assuré le Comité que le Budget révisé de 2004-2005 découle simplement d'un plus grand souci d'exactitude à la suite du réaménagement des ressources attribuées aux ministères fédéraux.

Certains sénateurs ont soulevé la question du rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor dans la modernisation de la fonction publique. On a notamment demandé au ministre Alcock jusqu'à quel point le Secrétariat soutiendrait l'initiative visant à éliminer les frontières géographiques du recrutement et de l'embauche dans la fonction publique. Le ministre a rappelé au Comité que même s'il avait pris part au dossier, les questions relatives au projet de loi C-25 (*Loi sur la modernisation de la fonction publique*) étaient maintenant la responsabilité du président du Conseil privé et de la Commission de la fonction publique. Le ministre a précisé que même si le recrutement électronique permettait dorénavant d'élargir la zone de sélection, il existait des limites concrètes au maintien d'une zone nationale de sélection. En l'absence de limites géographiques, le nombre élevé de candidatures à un poste coûterait extrêmement cher, ce qui aurait pour effet de diminuer les ressources disponibles pour d'autres programmes.

Certains sénateurs ont remis en question l'ampleur des changements structuraux entrepris par le gouvernement fédéral et l'empressement mis à les concrétiser. D'autres ont déploré que le Parlement n'a pas été pris en considération avant une réorganisation aussi importante. Le ministre a répondu que l'on ne cessait de solliciter le gouvernement pour qu'il soit plus à l'écoute et plus efficace. C'est pourquoi il a fallu

réévaluer le mode et les moyens de prestation des services gouvernementaux en fonction de ce qu'on demandait. Selon le ministre, l'examen des dépenses facilitera cette réévaluation.

Le sujet de l'examen des dépenses a suscité beaucoup d'intérêt chez certains sénateurs. Par exemple, on a demandé au ministre combien coûterait l'examen et les résultats auxquels la population canadienne pouvait s'attendre. Quelques sénateurs ont voulu savoir aussi si l'examen des dépenses empêcherait des escalades de coûts imprévisibles, comme dans le cas du programme canadien des armes à feu, ou des méfaits, comme dans le cas du scandale des commandites. Le ministre Alcock a répondu au Comité qu'il était incapable de donner aux sénateurs un coût global mais que celui-ci serait révélé dans le budget fédéral. La discussion qui a porté sur les résultats de l'examen et sur la manière d'éviter de répéter l'expérience du programme des armes à feu a mené à la question de la fonction de contrôleur. Le ministre a reconnu la difficulté d'imposer une forme de contrôle qui permette d'identifier et de corriger les problèmes rapidement mais en même temps qui permette aux sous-ministres de diriger leur ministère et d'en être tenus responsables. Le ministre a également fait une mise en garde à savoir qu'un degré plus élevé de contrôle ne doit pas nuire à la souplesse des ministères ni à leur capacité d'assurer les services.

En réponse aux préoccupations de certains sénateurs concernant la possibilité d'une trop grande surveillance des activités des gestionnaires, le ministre Alcock a précisé au Comité que les ministères fédéraux ne disposaient pas d'un système de détection des problèmes. Le ministre a toutefois admis que concevoir le système approprié constituerait un défi de taille. Certains sénateurs ont cherché à savoir comment le Secrétariat du Conseil du Trésor évaluerait la gouvernance des sociétés d'État. Le ministre a expliqué que le SCT n'avait pas encore tout à fait déterminé comment l'étude de la gouvernance des sociétés d'État se déroulerait et n'a donc pas pu donner de réponse précise pour l'instant.

Quelques sénateurs ont fait observer que le Bureau du Conseil privé semblait s'occuper directement d'initiatives relevant d'autres ministères fédéraux comme les programmes autochtones. Ils ont voulu savoir si on pouvait voir là une tendance à concentrer le pouvoir du premier ministre dans certains dossiers. Le ministre Alcock a reconnu qu'il semblait effectivement y avoir concentration du pouvoir de décision dans quelques dossiers très précis. Le ministre a fait valoir que la situation se produisait parce que le premier ministre voulait voir des progrès rapides dans ces dossiers et que le Bureau du Conseil privé

était le mieux placé pour servir de point de décision. Néanmoins, le ministre Alcock a dit au Comité que ce n'était pas le signe que le premier ministre jouerait un rôle de plus en plus grand dans la gestion des ministères fédéraux aux dépens des ministres. Le ministre n'avait pas l'impression que la récente restructuration du gouvernement fédéral déboucherait sur une plus grande concentration du pouvoir au Bureau du Conseil privé.

Certains sénateurs ont voulu connaître les intentions du gouvernement fédéral concernant le projet de loi sur la dénonciation. Le ministre a dit aux sénateurs que le gouvernement fédéral n'entendait pas rédiger un projet de loi pour protéger les dénonciateurs et que cette responsabilité incombait au Bureau du Conseil privé.

Certains sénateurs sont revenus sur la question des fondations indépendantes fédérales et ont demandé au ministre de parler de leur gouvernance et de leur vérification. Le ministre a dit au Comité qu'il trouvait utile de recourir à des fondations indépendantes lorsque le gouvernement fédéral désirait examiner et traiter des problèmes qui requièrent un certain degré d'expertise. Il a poursuivi en disant que le recours fréquent à des fondations indépendantes tenait peut-être à la méfiance croissante observée à l'égard du secteur public pour la prestation des services publics.

Le ministre a clos la discussion sur le sujet de l'optimisation des ressources et la difficulté de déterminer ce que cela signifie dans chaque cas. Certains sénateurs ont convenu que la valeur de certains biens et services gouvernementaux était difficile à quantifier et que le vérificateur général n'est peut-être pas toujours le meilleur évaluateur de ces biens et services.

